

University of Groningen

Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties

ter Bogt, H. J.

Published in:
Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1997

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
ter Bogt, H. J. (1997). Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 71(9), 428-440.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Bedrijfseconomische sturing in verzelfstandigde overheidsorganisaties

Drs. H.J. ter Bogt

1 Inleiding

In de periode vanaf circa 1985, maar vooral vanaf 1990, zijn in Nederland verscheidene (onderdelen van) overheidsorganisaties verzelfstandigd. Verzelfstandiging van overheidsorganisaties houdt in algemene zin in dat de zeggenschap van het politieke bestuur over een bepaalde taak terugloopt.

Verzelfstandiging betekent dat een wijziging plaatsvindt in de organisatiestructuur. De organisatiestructuur kan worden gezien als een element van de 'management control'. Bij een brede definitie omvat management control alle activiteiten van het management, die gericht zijn op een effectieve en efficiënte inzet van de beschikbare productiemiddelen, zodat de doelstellingen van de organisatie zo goed mogelijk worden gerealiseerd en de continuïteit van de organisatie wordt gewaarborgd (Otley, 1980). Ook het financieel-economisch management kan worden gezien als een element in de management control.

In dit artikel komt aan de hand van praktijkonderzoek bij zes verzelfstandigde Nederlandse (delen van) overheidsorganisaties de vraag aan de orde, welke veranderingen in samenhang met de verzelfstandiging optraden in de bedrijfseconomische sturing of, specifiek gezegd, het financieel en economisch management. Daarbij wordt, mede aan de hand van in dit verband relevante litera-

tuur, ook ingegaan op enkele knelpunten die zich kunnen voordoen bij de realisatie van veranderingen in het financieel-economisch management van verzelfstandigde organisaties.¹

In het navolgende wordt in paragraaf 2 eerst kort ingegaan op het verschijnsel verzelfstandiging en op de onderzochte organisaties. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het raamwerk gegeven, aan de hand waarvan de veranderingen in het financieel-economisch management van de verzelfstandigde organisaties worden geanalyseerd. Het uitgangspunt voor dat raamwerk was het financieel-economische fasenmodel van Van Loon, waarvan de essentie eveneens kort wordt beschreven. In paragraaf 4 volgt een beknopte schets van veranderingen in het financieel-economisch management, zoals die werden signaleerd in de onderzochte organisaties. Paragraaf 5 bevat, mede op basis van in de literatuur naar voren gebrachte opvattingen, enig commentaar op de feitelijk bij de onderzochte organisaties opgetreden ontwikkelingen. Tot slot volgen enkele conclusies in paragraaf 6 van dit artikel.

2 Verzelfstandiging van overheidsorganisaties

Vormen van verzelfstandiging

Hoewel de scheidslijn niet altijd scherp is, kan onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging gaat het, eenvoudig gezegd, om vormen van decentralisatie. Het verzelfstandigde onderdeel krijgt meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maar het verzelfstandigde onderdeel blijft nadrukkelijk deel uitmaken en onder verantwoor-

Drs. H.J. ter Bogt studeerde Algemene en Bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en is afgestudeerd in 1979. Sinds 1991 is hij werkzaam bij de Economische Faculteit van de RUG (Vakgroep Bedrijfseconomie). Hij hoopt begin 1998 te promoveren op een proefschrift over verzelfstandiging van Nederlandse overheidsorganisaties.

delijkheid staan van de 'overkoepelende' overheidsorganisatie en het politieke bestuur. Bij externe verzelfstandiging wordt een bepaalde taak overgedragen aan een juridisch gezien zelfstandige eenheid, terwijl in het algemeen de verantwoordelijkheden van het politieke bestuur afnemen (zie ook Ter Bogt, 1994, pp. 208-209).

De verschillende vormen van verzelfstandiging zijn te beschouwen als verschillende sturingsvormen. Om een enigszins realistisch beeld te geven van de in de praktijk gehanteerde sturingsvormen, is het van belang niet te volstaan met het onderscheiden van uitsluitend interne en externe verzelfstandiging. Op basis van de Nederlandse praktijk zouden de verschillende voor een organisatie(onderdeel) te hanteren sturingsvormen, in oplopende mate van verzelfstandiging, als volgt nader geënclassificeerd kunnen worden (zie ook Commissie-Sint, 1995, p. 7 en bijlage 1):

- 1 centrale sturing;
- 2 zelfbeheer (hierbij krijgt de verzelfstandigde organisatie bepaalde vrijheden ten aanzien van de aanwending van productiemiddelen, die in het algemeen verder gaan dan die bij de 'traditionele' dienst binnen een provincie of gemeente);
- 3 contractmanagement (de verzelfstandigde organisatie krijgt bepaalde vrijheden bij de aanwending van productiemiddelen, terwijl tevens afspraken worden gemaakt over de te realiseren prestaties);
- 4 agentschap (bij rijksoverheid), of vergelijkbare vormen, zoals tak van dienst, zijnde een bedrijf (bij deze organisatievormen kan de administratie van de verzelfstandigde organisatie bijvoorbeeld worden ingericht volgens het baten-lastensysteem; er kan dus worden afgeweken van de voor de betreffende overheidslaag geldende Comptabiliteitsvoorschriften);
- 5 zelfstandig bestuursorgaan, of vergelijkbare vormen van gematigde externe verzelfstandiging (zoals een voor de bekostiging sterk van de voormalige moederorganisatie afhankelijke stichting, of een gemeenschappelijke regeling);
- 6 overheids-NV;
- 7 uitbesteden/privatiseren (waarbij de voormalige moederorganisatie wel betrokken blijft bij de organisatie, of belanghebbende blijft bij bijvoorbeeld de door de verzelfstandigde organisatie voortgebrachte producten: denk hier bijvoorbeeld aan de uitbesteding van kantine-activiteiten, de privatisering van een

gemeentelijk zwembad, of de privatisering van een overheidsdrukkerij, waarbij de voormalige moederorganisatie gedurende langere tijd een bepaalde afnameverplichting heeft);

- 8 afstoten, in die zin dat er tussen de verzelfstandigde organisatie en de voormalige moederorganisatie geen enkele relatie meer bestaat (terwijl er ook geen langdurige garanties zijn gegeven voor de bekostiging, afname van producten, en dergelijke).

Op deze wijze wordt, op basis van de mate van verzelfstandiging van een organisatie of organisatieonderdeel, in de acht onderscheiden sturingsvormen een zekere rangorde aangebracht, oplopend van 'geheel niet' tot 'volledig' verzelfstandigd. De eerste vier vormen van verzelfstandiging zijn te rekenen tot de interne verzelfstandiging. De vormen 5 t/m 8 worden gezien als vormen van externe verzelfstandiging. Hierbij moet uiteraard worden beseft dat het gaat om een vloeiend verlopende, enigszins globale ordening.

De onderzochte organisaties

Het praktijkonderzoek is verricht bij:

- de Informatie Beheer Groep (IB-Groep, een onderdeel van het rijk); deze organisatie verricht onder meer de uitvoering van de studiefinanciering en diverse examendiensten; de IB-Groep was tot 1994 een intern verzelfstandigd onderdeel van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen;
- twee diensten van de provincie Groningen, namelijk de dienst Zuiveringsbeheer Provincie Groningen (ZPG, met name belast met de zuivering van afvalwater en het opleggen van de zogenaamde verontreinigingsheffing) en de Dienst beheer Wegen en Kanalen (DWK, een dienst die zich vooral bezighoudt met beheer en onderhoud van wegen en kanalen);
- drie onderdelen van de gemeente Haarlemmermeer, te weten de dienst Openbare Werken en Milieu (OWM, belast met onder meer beheer en onderhoud van wegen en plantsoenen, huisvuil ophalen, uitgifte van bouw- en milieuvergunningen, en dergelijke), de Openbare Bibliotheek en de tijdens het onderzoek nog in voorbereiding zijnde publiek-private samenwerking Beheer Openbare Buitenruimte (BOB). In BOB zouden de OWM-activiteiten op gebied van beheer en onderhoud van wegen, plantsoenen, en dergelijke, worden onderge-

bracht, waarbij de gemeente gedurende de eerste jaren een werkgarantie zou geven. Volgens de plannen zouden de aandelen van BOB vooralsnog in handen komen van de gemeente en twee particuliere bedrijven.²

Het onderzoek was dus gericht op organisaties met hoofdzakelijk uitvoerende en concrete taken, waarbij de prestaties in principe relatief goed te meten waren.

Hoewel het niet gaat om 'harde' en geheel eenduidige classificaties, zijn de zes verzelfstandigde organisaties globaal geplaatst in het uit acht gradaties bestaande 'verzelfstandigingsspectrum'.³ Aldus is OWM op grond van de verkregen mate van verzelfstandiging bijvoorbeeld gerangschikt onder de sturingsvorm zelfbeheer. Zonder verdere toelichting volgt onderstaand een overzicht van de classificatie van de organisaties. De organisaties zijn daarbij gerangschikt naar oplopende mate van (financieel-economische en/of juridische) zelfstandigheid:

- OWM: zelfbeheer;
- DWK: aanvankelijk zelfbeheer; geleidelijk - en zeker vanaf 1996 - overgegaan in contractmanagement;
- ZPG: tak van dienst, zijnde een bedrijf;
- IB-Groep en de Openbare Bibliotheek: gematigde

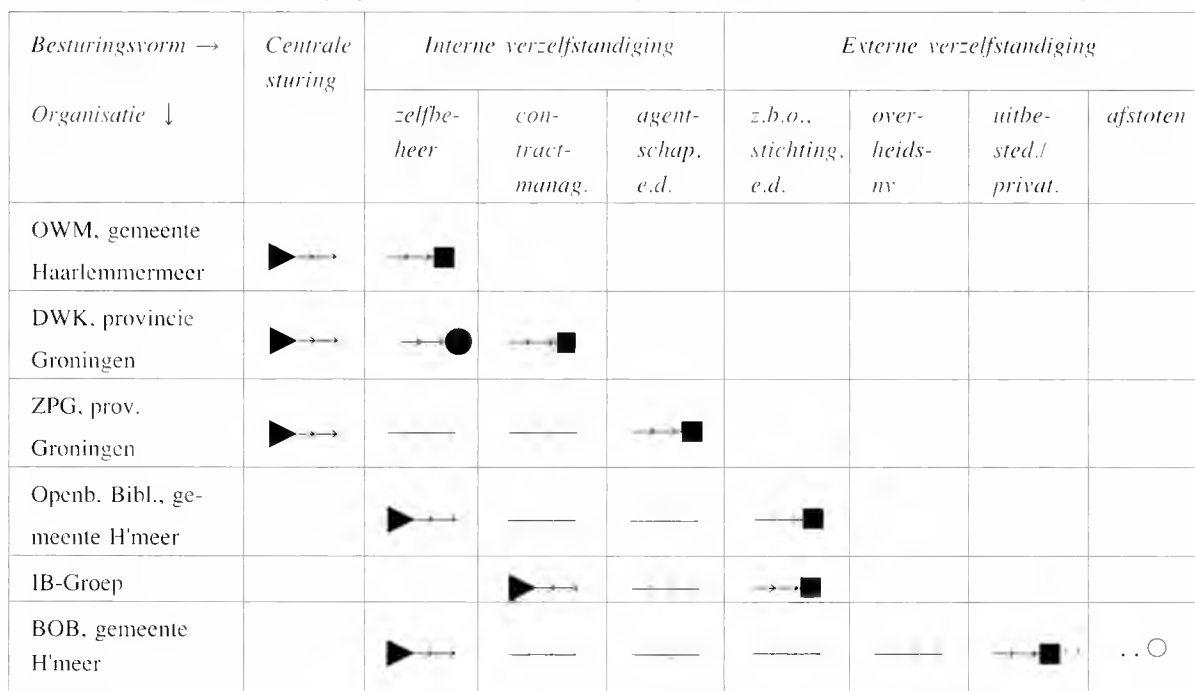
formeel van externe verzelfstandiging (zelfstandig bestuursorgaan, respectievelijk sterk aan gemeentelijke eisen gebonden stichting; vooral in financieel opzicht sterke afhankelijkheid van de voormalige moederorganisatie);

- BOB: vooralsnog wellicht te beschouwen als een vorm van uitbesteding/privatiseren: op termijn wellicht afstoting (van dit laatste zou sprake kunnen zijn na de periode waarvoor de gemeente Haarlemmermeer voornemens was opdrachten te garanderen en na eventuele verkoop van de aandelen van de gemeente Haarlemmermeer in BOB).

Figuur 1 geeft in hoofdlijnen een beeld van de vormen van decentralisatie, die zich binnen het 'verzelfstandigingsspectrum' voordeden bij de onderzochte organisaties.⁴ Voor elk van de organisaties is de huidige mate van verzelfstandiging aangegeven, alsmede de hieraan voorafgaande besturingsvorm.

Verwacht mag worden dat naarmate een overheidsorganisatie verdergaand wordt verzelfstandigd, het financieel-economisch management van de organisatie sterker ontwikkeld dient te zijn.

Figuur 1: 'Verzelfstandigingsspectrum' en verschuivingen daarbinnen van de onderzochte organisaties



toelichting: ▶ - vroegere sturingsvorm; ● - tussenfase in verzelfstandigingsproces; ■ - huidige sturingsvorm;

○ - mogelijke, toekomstige sturingsvorm; → - de beweging van de ene naar de andere sturingsvorm

In een situatie van bijvoorbeeld zelfbeheer kan er misschien nog mee worden volstaan, dat het management van de verzelfstandigde eenheid tijdig de nodige informatie beschikbaar krijgt omtrent de ingezette productiemiddelen (en eventueel ook de gerealiseerde productie) en op basis hiervan kan bijsturen. Sturing vindt in zo'n situatie nog in belangrijke mate plaats via de 'interne hiërarchie'; externe signalen, waaronder concurrentie, spelen meestal nauwelijks een rol. Naarmate sterker wordt gestreefd naar een zakelijke relatie tussen opdrachtgever/moederorganisatie en de organisatie die de taak uitvoert, zal een duidelijker beeld moeten bestaan van bijvoorbeeld de kosten, kostprijzen en opbrengsten van de activiteiten en producten. Tevens moet het management dan wellicht meer bevoegdheden hebben om snel te reageren op externe ontwikkelingen. Dit geldt temeer als het budgetmechanisme wordt vervangen door het prijsmechanisme en een organisatie in sterkere mate de druk van de markt ondervindt (zie ook Gordon en Narayanan, 1984; Bestebreur c.s., 1993, pp. 78-79). In het navolgende wordt voor de onderzochte aspecten globaal nagegaan, of inderdaad sprake is van een relatie tussen de mate van verzelfstandiging en de mate van ontwikkeling van het financieel-economisch management.

Vanwege vertragingen in de daadwerkelijke verzelfstandiging, ging het bij BOB nog om de voornemens van de betrokken partijen. BOB is dan ook slechts in beperkte mate betrokken in de uitkomsten van het onderzoek.

3 Onderzoek van veranderingen in financieel-economisch management

Het fasenmodel van Van Loon

Bij de analyse van de veranderingen in het financieel-economisch management wordt gebruik gemaakt van een raamwerk, waarvoor een door Van Loon ontwikkeld financieel-economisch fasenmodel het uitgangspunt was (Van Loon, 1993, 1994, 1995). In essentie stelt Van Loon in zijn model dat de financieel-economische functie van een organisatie zich parallel ontwikkelt aan de ontwikkeling van de organisatie, of dat in elk geval zou behoren te doen (Van Loon, 1993, p. 15). Bij de ontwikkeling van de organisatie kan het bijvoorbeeld gaan om een eenmanszaak, die is gegroeid tot een organisatie met 40 werknemers en

die meer aandacht krijgt voor zaken als organisatiestructuur, strategie en de afzetmarkt buiten de eigen regio. Als de organisatie een volgende ontwikkelingsfase bereikt, vergt dat ook verandering in de financieel-economische sturing van de organisatie. Veranderingen in bijvoorbeeld de organisatiestructuur moeten dus ook leiden tot veranderingen in het financieel-economisch management. Voor de goede orde moet er hier op worden gewezen, dat Van Loon zich met zijn model niet speciaal richt op overheidsorganisaties, maar op organisaties in het algemeen.

Van Loon beschrijft de ontwikkeling van het financieel-economisch management aan de hand van de volgende drie kenmerken ('dimensies'; Van Loon, 1993, pp. 15-19; 1994, pp. 24-25):

- de *planmatigheid* waarmee het management de externe en interne middelenverwerving in de besluitvorming betreft (zie hiervoor bijvoorbeeld de inrichting van het planning- en controlproces);
- de *professionaliteit* van de financieel-economische functionarissen (de aanwezige taken, de omvang en kwaliteit van de financieel-economische informatie);
- het *instrumentarium* dat de financieel-economische functionarissen ter beschikking staat (zoals de gehanteerde financieel-economische systemen en procedures).

Verzelfstandiging en financieel-economisch management

Op basis van onder meer het model van Van Loon mag worden verondersteld, dat bij verzelfstandiging van overheidsorganisaties diverse veranderingen optreden in het financieel-economisch management. Zeker bij vergaande vormen van verzelfstandiging, zoals privatisering of de oprichting van een z.b.o., zijn die veranderingen vaak direct nodig om de continuïteit van de organisatie niet in gevaar te brengen. Sturing via de 'interne hiërarchie' (dus op basis van interne gezagsrelaties) vergt bijvoorbeeld in het algemeen andere middelen en informatie dan sturing via 'de markt'.⁵

Het model van Van Loon was het uitgangspunt voor het onderzoek naar veranderingen in het financieel-economisch management bij verzelfstandigde organisaties. Daarbij is overigens niet uitgegaan van de strikte parallel, die Van Loon ziet tussen veranderingen in de organisatiestructuur en veranderingen in het financieel-econo-

misch management (zie in dit verband ook Van Helden, 1995, p. 514).

De drie door Van Loon onderscheiden dimensies hebben gediend als inspiratiebron voor de bij verzelfstandigde overheidsorganisaties te onderzoeken veranderingen in het financieel-economisch management. De dimensies zijn daartoe geherformuleerd tot een viertal aandachtsgebieden, die van wezenlijk belang werden geacht in verband met de verzelfstandiging van overheidsorganisaties.⁶ Deze vier aandachtsgebieden kunnen worden aangeduid met behulp van de vier navolgende vragen.

- Zijn met de verzelfstandiging veranderingen opgetreden in de financieel-economische verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het management ('lijnfunctionarissen') van de verzelfstandigde organisatie? Het gaat hier vooral om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van managers (mag bijvoorbeeld zelfstandig worden geschoven met budgetten?).
- Treden veranderingen op in het planmatig handelen en het budgetteringsproces in de verzelfstandigde organisatie? Hier wordt de aandacht gevestigd op veranderingen in het instrumentarium op gebied van de management (en ten dele de financial) accounting, alsmede het gebruik ervan door het management.
- Verandert bij de verzelfstandiging de wijze van bekostiging van de organisatie?
- Heeft de verzelfstandiging in de organisatie geleid tot veranderingen in het aantal medewerkers op financieel-economisch terrein en de kwaliteit ervan?

De beantwoording van deze vragen moet met name een beeld geven van de rol, die bedrijfseconomie en bedrijfsmatig handelen spelen in de verzelfstandigde organisatie.

4 Vier aspecten van het financieel-economisch management: veranderingen in de praktijk

In deze paragraaf komen de veranderingen aan de orde, die voor wat betreft de vier geschetste aandachtsgebieden optraden in het financieel-economisch management van de verzelfstandigde organisaties. Daarbij wordt een samenvattend beeld gegeven van de gesignaleerde veranderingen. Om al te veel details te vermijden, wordt hier nauwelijks ingegaan op de ontwikkelingen die in de afzonderlijke organisaties optraden ten aanzien van de diverse aspecten. Wel wordt waar mogelijk

aangegeven, of een verdergaande verzelfstandiging samenging met een sterkere mate van ontwikkeling van een bepaald aspect van het financieel-economisch management.

Financieel-economische bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In de onderzochte organisaties deed zich, in samenhang met de verzelfstandiging, in alle gevallen een toename voor in de budgettaire bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het management. Dat hield onder meer in dat de managers van de betreffende organisaties in alle gevallen grotere mogelijkheden kregen om zonder voorafgaande, formele goedkeuring van het politieke bestuur of de centrale ambtelijke niveaus, zelfstandig te schuiven tussen budgetten. In aanvulling hierop kan voorzichtig worden geconcludeerd, dat het management meer budgettaire vrijheden kreeg naarmate een organisatie in sterkere mate was verzelfstandigd.

Bij alle onderzochte organisaties betekende de verzelfstandiging, dat er vrijheid ontstond ten aanzien van de inrichting van de administratie, of dat deze vrijheid verder toenam. Dit betekende dat tot op zekere hoogte eigen inzichten konden worden gevolgd, om de financiële informatie te verkrijgen die nodig werd geacht voor bijvoorbeeld een meer bedrijfsmatige sturing van de organisatie. Bij een sterke mate van interne verzelfstandiging (ZPG), of bij externe verzelfstandiging, hoefden ook de voor de betreffende overheidslaag geldende Comptabiliteitsvoorschriften niet meer te worden gevolgd.

Verschillende van de onderzochte organisaties kregen met de (verdergaande) verzelfstandiging ook de bevoegdheid over te gaan tot de vorming van egalisereserves, of algemene reserves. Er mochten dus reserves worden gevormd waarvan de bestemming niet tevoren vastlag. Overschotten en tekorten op de voor een bepaald boekjaar beschikbare budgetten konden worden verrekend met die reserves. Er kan worden geconcludeerd, dat bij de onderzochte organisaties een sterkere mate van verzelfstandiging in het algemeen gepaard ging met een toename in de (formele) vrijheden ten aanzien van de vorming en besteding van reserves. Overigens golden in alle gevallen bepaalde beperkingen ten aanzien van de besteding, de vorming en/of de hoogte van de reserves.

Bij de onderzochte externe verzelfstandigingen

verviel formeel de gedwongen winkelnering (de verplichting van organisatieonderdelen om bepaalde goederen en diensten binnen de moederorganisatie af te nemen, of te leveren). Bij de intern verzelfstandigde organisaties bleef de gedwongen winkelnering bestaan.

Instrumentarium op het gebied van de financial en de management accounting

De onderzochte verzelfstandigingen leidden tot verschillende veranderingen op het gebied van de financial accounting. Zo gingen de meeste van de onderzochte organisaties na de (verdergaande) verzelfstandiging - en soms in samenhang met algemene veranderingen in de planning en control - een eigen jaarrekening publiceren. De organisaties die zich na de verzelfstandiging niet meer hoefden te houden aan de voor de betreffende overheidslaag geldende Comptabiliteitsvoorschriften, konden in principe ook zelfstandig beslissen over de inrichting van hun begrotingen en rekeningen. Vastgesteld kan worden, dat bij de onderzochte organisaties een verdergaande mate van (interne of externe) verzelfstandiging van organisatie-eenheden, gepaard ging met verdergaande veranderingen op het gebied van de financial accounting.

In het algemeen werden bij de onderzochte organisaties stappen gezet ter versterking van het planmatig handelen op financieel-economisch gebied. Dit uitte zich onder meer in frequentere (financieel-economische) rapportages en een vroegtijdiger verschijnen van de jaarrekeningen. Daarnaast kan vooral worden gewezen op projecten om de ontwikkelingen op financieel en beleidsinhoudelijk gebied te plannen en te beheersen.

Op het gebied van de management accounting werd bij de onderzochte organisaties onder meer gewerkt aan een versterking van de planning- en controlcyclus (zie ook Ter Bogt, 1996, pp. 9-10; Van Helden, 1996, pp. 24-25). Daarbij ging het erom, de grotere handelingsvrijheid van (intern) verzelfstandigde organisatieonderdelen gepaard te laten gaan met een grotere informatie- en verantwoordingsplicht. Zo werden initiatieven ontwikkeld ter versterking van het planmatig handelen en het verbeteren van de financieel-economische informatievoorziening (bijvoorbeeld de introductie van managementrapportages - maraps - en tussentijdse rapportages voor intern gebruik).

De IB-Groep en de Openbare Bibliotheek dienden na de externe verzelfstandiging, meer dan

voorheen, aan de voormalige moederorganisatie informatie te leveren omtrent onder meer de gerealiseerde prestaties.⁷ Bij deze twee organisaties werd ook expliciet aandacht besteed aan de ontwikkeling van min of meer concrete beleidsplannen voor de langere termijn.

Daarnaast werden, als een volgend stadium in de versterking van de planning en control, in sommige organisaties prestatie- of productbegrotingen geïntroduceerd. In deze begrotingen werden in principe de beschikbare middelen, de inputs, duidelijk gerelateerd aan de ermee te realiseren producten en prestaties, de outputs. Dit betekende onder meer dat producten dienden te worden gedefinieerd. Veelal werden eveneens, in elk geval formeel, initiatieven genomen om te komen tot de bepaling van kostprijzen van de activiteiten of de producten.

Hoewel in de loop der jaren in het algemeen verbeteringen optraden, mag worden geconcludeerd dat ten tijde van het onderzoek niet in alle organisaties sprake was van werkelijk informatieve maraps en tussentijdse rapportages. Bovendien bleef de aandacht in de rapportages in veel gevallen beperkt tot vooral financiële aspecten. Aan de inhoudelijke prestaties en de productie werd meestal weinig aandacht geschonken. Volgens betrokkenen werd in het algemeen door het politieke bestuur, hogere ambtelijke echelons en intern binnen de organisatie, ook maar weinig gebruikgemaakt van de informatie in de maraps en tussentijdse rapportages. Vooral bij de twee in beperkte mate intern verzelfstandigde organisaties, maar toch ook bij de andere organisaties, ging bij de sturing van de organisatie de aandacht van leidinggevenden nog vooral uit naar de strikt financiële aspecten (beheersing van budgetten).⁸

Voorzover te beoordelen, kan worden gesteld dat het streven naar een meer planmatig handelen, betere rapportages, de definiëring van producten, de aandacht voor en het berekenen van kostprijzen en het gebruik van prestatiegegevens, in beperkte mate samenhang met de mate van verzelfstandiging van een organisatie. Het werkelijke gebruik van met name de kostprijs- en prestatiegegevens bleef in alle gevallen zeer beperkt. Tussen de in verschillende mate verzelfstandigde organisaties deden zich wat dit betreft slechts kleine verschillen voor.

Financieel-economische medewerkers en hun deskundigheid

In alle onderzochte organisaties trad op het

moment van de verzelfstandiging en/of daarna, in meerdere of mindere mate een toename op in de personeelsformatie op financieel-economisch gebied. Dit ondanks de (verdergaande) automatisering van met name de financieel-administratieve taken. Om inhoud te geven aan het zogenaamde integraal management werden ook bij de interne verzelfstandigingen financieel-economische taken gedecentraliseerd naar de verzelfstandigde organisatie-eenheden.⁹

Met de verzelfstandigingen deed zich per saldo een toename voor in de totale financieel-economische personeelsformatie, die werd ingezet in de (voormalige) moederorganisatie en het verzelfstandigde onderdeel samen. Hierbij speelt overigens mee, dat in de afgelopen jaren in het algemeen bij overheidsorganisaties de aandacht toenam voor een meer zakelijke en bedrijfsmatige financieel-economische informatievoorziening en sturing.

De salarisschaal waarin medewerkers worden geplaatst, hangt in de praktijk veelal samen met hun opleiding en kwaliteiten. De gemiddelde salarisschaal van de financieel-economische medewerkers in de onderzochte organisaties lag in het algemeen enigszins hoger dan vóór de verzelfstandiging. Dat zou er dus op kunnen duiden, dat de kwaliteit van de financieel-economische medewerkers gemiddeld genomen toenam met de verzelfstandiging en in de periode daarna.

Bij de onderzochte organisaties betekende een verdergaande verzelfstandiging ook een toename in de financieel-economische bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zo werd al vastgesteld. Hoewel het beeld bepaald niet helder is, kan voorzichtig worden gesteld dat een verdergaande verzelfstandiging, gepaard gaande met grotere veranderingen in de financieel-economische sturing van de organisatie, tevens leidde tot een grotere groei van de financieel-economische personeelsformatie en het gemiddelde kwaliteitsniveau ervan.

De bekostiging van de verzelfstandigde organisatie

In enkele organisaties traden met de verzelfstandiging wijzigingen op in de wijze van bekostiging (bijvoorbeeld overgang naar lump sum-bekostiging). De verzelfstandiging betekende echter vooral dat de verzelfstandigde organisaties ruimere mogelijkheden kregen voor een zelfstandige bedrijfsvoering. Tevens lag het in het algemeen

in de bedoeling, te komen tot een zekere verzakelijking in de verhoudingen tussen de moederorganisatie en de verzelfstandigde organisatie. Bij alle onderzochte organisaties werd ernaar gestreefd, om door middel van bepaalde prestatieafspraken te komen tot een enigszins zakelijk beeld van de met het beschikbaar gestelde budget te realiseren en werkelijk gerealiseerde prestaties. In de praktijk waren in verschillende gevallen de prestatieafspraken en de rapportage erover niet concreet, of onvolledig.

Bij de verzakelijking ging het niet zozeer om het werkelijk bekostigen van de organisatie op basis van de geproduceerde hoeveelheden product en de kostprijzen ervan. Bij de onderzochte organisaties werd ook na de verzelfstandiging de precieze hoogte van de budgetten tevoren vastgesteld door de (voormalige) moederorganisatie (waarbij overleg tussen de betrokken partijen een rol kon spelen). Afwijkingen in de hoeveelheid geproduceerde producten hadden dus geen invloed op de hoogte van het budget.

Vastgesteld kan worden, dat een sterkere mate van verzelfstandiging leidde tot een grotere verandering in de wijze van bekostiging. Een volledige verzakelijking van de verhoudingen, in die zin dat sprake was van een bekostiging door middel van het betalen van een bepaalde prijs per eenheid product, deed zich echter (nog) in geen van de onderzochte gevallen voor. Daardoor werd de (voormalige) moederorganisatie gevrijwaard van onzekerheden omtrent de (maximale) hoogte van het beschikbaar te stellen budget. Voor de verzelfstandigde organisaties betekende dit, dat niet het risico bestond dat bij een tegenvallende productie de bekostiging van de organisatie op korte termijn deels zou wegvallen.

5 Conclusies en commentaar

Conclusies omtrent veranderingen in financieel-economisch management bij verzelfstandiging

Op basis van het onderzoek bij zes organisaties, waarbij in één geval de verzelfstandiging nog niet was gerealiseerd, kunnen uiteraard geen algemene conclusies worden getrokken ten aanzien van de veranderingen, zoals die zich bij verzelfstandiging van Nederlandse overheidsorganisaties voordoen in het financieel-economisch management. Wel kan een vrij diepgaand onderzoek van de bij enkele

organisaties doorgevoerde veranderingen in het financieel-economisch management, enige aanwijzingen opleveren omtrent de aard en reikwijdte van de doorgevoerde veranderingen en eventueel optredende knelpunten.

Voor de onderzochte organisaties geldt dat, in grote lijnen gesproken, een sterkere mate van verzelfstandiging samenging met, in elk geval formeel, grotere veranderingen in het financieel-economisch management van de verzelfstandigde organisatie. In hoofdlijnen gingen de in de onderzochte organisaties opgetreden ontwikkelingen in het financieel-economisch management in dezelfde richting, te weten grotere vrijheden bij de financieel-economische sturing. Tevens werden meer of minder geslaagde pogingen ondernomen, om te komen tot een zekere verzakelijking van de relatie tussen de (voormalige) moederorganisatie en de verzelfstandigde organisatie. Daartoe werd bijvoorbeeld, soms pas na verloop van tijd, geprobeerd om de te realiseren en gerealiseerde prestaties concreet te formuleren.

Niet duidelijk is, in hoeverre de veranderingen in het financieel-economisch management bij de onderzochte organisaties uitsluitend een gevolg waren de verzelfstandiging. Min of meer autonome ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld eveneens een rol hebben gespeeld. De geschetste ontwikkelingen sloten ook aan bij de ontwikkelingen, zoals die zich eind jaren tachtig en in de eerste helft van de jaren negentig meer algemeen voordeden in de financieel-economische sturing van Nederlandse overheidsorganisaties.¹⁰ Hier kan bijvoorbeeld worden gewezen op de introductie van zelfbeheer en contractmanagement bij overheden en het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) voor de lagere overheden (zie bijvoorbeeld Ter Bogt en Van Helden, 1995; Houwaart, 1995; Van Helden, 1996; Ter Bogt, 1996).¹¹ Daarnaast kan een effect zijn uitgegaan van bijvoorbeeld de sinds 1985 doorgevoerde veranderingen in de Comptabiliteitsvoorschriften voor gemeenten en provincies.

Het feit dat in de jaren tachtig en negentig bij verscheidene Nederlandse overheidsorganisaties veranderingen in het financieel-economisch management werden doorgevoerd, betekende niet dat de doorgevoerde veranderingen in alle opzichten identiek waren. Het is in dit verband ook van belang te benadrukken, dat het in de onderzochte organisaties niet slechts ging om eenmalige veranderingen in de financieel-economische sturing, die gelijktijdig met de verzelfstandiging

plaatsvonden. In de praktijk traden voortdurend grote en kleine veranderingen op in het financieel-economisch management en de erbij gehanteerde instrumenten. Specifieke omstandigheden, zoals de aard en activiteiten van de organisatie en veranderingen in en buiten de organisatie, speelden waarschijnlijk een rol bij de precieze inrichting van de financieel-economische sturing van de verzelfstandigde organisaties (zie ook Otley, 1994, pp. 296-297; Van Helden, 1995, pp. 515-516).

Commentaar bij de gerealiseerde veranderingen in het financieel-economisch management

Ten aanzien van de inhoud van de wijzigingen in het financieel-economisch management en de gang van zaken in de praktijk kan worden vastgesteld, dat de bij de onderzochte organisaties werkelijk gerealiseerde veranderingen soms vrij bescheiden waren. De opgetreden versterkingen in de financieel-economische sturing hadden vooral betrekking op een betere beheersing van de budgetten (de inputs) en de tijdige rapportage daarover. Bovendien bleef het feitelijke gebruik van nieuwe instrumenten en informatie achter bij de formeel gerealiseerde vernieuwingen.

Concrete, zakelijke afspraken over prestaties werden in de onderzochte organisaties slechts in beperkte mate gemaakt, terwijl nauwelijks kostprijzen van activiteiten of producten werden berekend.¹² Zonder daar op deze plaats uitgebreid op te willen ingaan, kan erop worden gewezen dat dit onder meer een gevolg zou kunnen zijn van het feit, dat het bij de onderzochte organisaties uiteindelijk ging om politiek gestuurde organisaties.¹³ Dergelijke organisaties worden niet alleen, of in eerste instantie, beoordeeld op efficiënt handelen (zie ook Wilson, 1989, pp. 131-134). Van der Krogt en Vroom geven aan dat politieke bestuurders in principe de mogelijkheid willen hebben zich te bemoeien met alle zaken waarvoor ze door hun politieke partij of kiezers verantwoordelijk worden gehouden (bijvoorbeeld omdat een bepaald detail plotseling actueel is), ondanks eventuele in een vroeger stadium daarover gemaakte afspraken. Bovendien, zo stellen zij, wordt een politieke bestuurder niet alleen beoordeeld op het resultaat (voorzover dat al goed is vast te stellen), maar ook op de wijze waarop het proces verloopt, dat tot een bepaald resultaat moet leiden (Van der Krogt en Vroom, 1993, pp. 78-80). Als

politieke bestuurders in de praktijk inderdaad met een zekere regelmaat ingrijpen in de activiteiten van een verzelfstandigde organisatie, zou de neiging (en de daartoe gevoelde noodzaak) tot het maken van zakelijke afspraken kunnen afnemen bij zowel de politieke als de ambtelijke bestuurders.

Het niet realiseren van de plannen tot wijziging van de financieel-economische sturing zou ook een gevolg kunnen zijn van het feit, dat de in de case-onderzoeken beschouwde perioden te kort waren. Dat zou met name kunnen gelden voor de Openbare Bibliotheek, die ten tijde van het onderzoek ongeveer een jaar verzelfstandigd was. De werkelijke implementatie van veranderingen in het financieel-economisch management kan verscheidene jaren in beslag nemen (zie Shields en Young, 1989). Het bewerkstelligen van veranderingen in het denk- en gedragsspatroon van medewerkers en meer algemeen in de organisatiecultuur, vergt een aanhoudende inspanning en veel tijd.

De management control van een organisatie wordt vergemakkelijkt als sprake is van een 'gecontroleerd proces' (Otley en Berry, 1980, pp. 236-237). Aan de voorwaarden voor een gecontroleerd proces lijkt in de onderzochte organisaties in redelijke mate te zijn voldaan. Dat wil zeggen: in principe waren de doelstellingen van de organisaties duidelijk, waren de producten concreet en meetbaar, was een goed voorspellend model beschikbaar en konden de activiteiten zo nodig worden bijgestuurd (zie ook Hofstede, 1981, p. 194 en Wilson, 1989, pp. 158-171). Bij de meeste van de onderzochte organisaties werd het activiteitsniveau vooral bepaald door de overheid (de moederorganisatie of een andere overheidslaag), waardoor ze relatief ongevoelig waren voor schommelingen in de vraag naar hun activiteiten door burgers en bedrijven.¹⁴

Het financieel-economisch management is een onderdeel van de management control. Als in een organisatie sprake is van een min of meer gecontroleerd proces vergemakkelijkt dat in principe de mogelijkheden, om met een helder opgezette en zakelijke financieel-economische sturing bij te dragen aan een goed functioneren van de organisatie. Bij de meeste onderzochte organisaties was in aanzienlijke mate voldaan aan de voorwaarden voor een gecontroleerd proces. Desalniettemin verliep de implementatie van veranderingen in het financieel-economisch management, van belang voor een bedrijfsmatiger en efficiënter functionerende organisatie, niet altijd even succesvol.

Een aspect dat hierbij van belang zou kunnen zijn, is het feit dat geen van de onderzochte organisaties na de interne of externe verzelfstandiging al werkelijk werd geconfronteerd met een grotere concurrentie vanuit de markt.¹⁵ De continuïteit van de organisaties was redelijk gewaarborgd. De (soms 'plichtmatige'?) druk tot verbetering van het functioneren van de verzelfstandigde organisaties kwam vooral vanuit de eigen organisatie en de (voormalige) moederorganisatie, bijvoorbeeld via het politieke of ambtelijke management of bezuinigingen. Als de onzekerheid in de omgeving en de risico's voor de continuïteit van de organisatie zouden toenemen, of als de strategie van de organisaties sterker gericht zou zijn op het ontplooiën van nieuwe initiatieven en 'veroveren' van nieuwe werkterreinen, zou de bereidheid kunnen toenemen om nieuwe accountinginstrumenten te introduceren en ook werkelijk te gebruiken (zie Gordon en Narayanan, 1984, pp. 40-43; Gosselin, 1997, pp. 107-108 en 117).

Wellicht kan de soms moeizame implementatie van veranderingen ook worden verklaard uit het feit, dat in de onderzochte organisaties niet altijd voldoende aandacht bestond voor allerlei aspecten, die een rol kunnen spelen bij de doorvoering van grote veranderingen in de financieel-economische sturing van een organisatie. Zo werd bijvoorbeeld niet steeds voldaan aan de voorwaarden die Van Loon formuleerde om te komen tot een verdere ontwikkeling van de financieel-economische functie, te weten (Van Loon, 1993, p. 15):

- een management dat zodanig gemotiveerd en deskundig is, dat de voorgenomen versterking van het financieel-economisch management ook te realiseren is;
- een zodanig aantal financieel-economische medewerkers met zodanige kwaliteiten, dat de geformuleerde veranderingen in het financieel-economisch management te realiseren zijn;
- de beschikbaarheid van een toereikend financieel-economisch instrumentarium.

Ook auteurs als Shields en Young en Player en Keys noemen diverse voorwaarden en valkuilen, die in het oog gehouden moeten worden om te komen tot de succesvolle implementatie van ingrijpende veranderingen in de financieel-economische sturing. Ze wijzen bijvoorbeeld op het belang van een organisatiecultuur waarin medewerkers met een zekere zelfstandigheid kunnen werken en waarin ze zich sterk betrokken voelen bij het wel en wee van de organisatie.

Daarnaast achten deze auteurs steun en betrokkenheid van het topmanagement bij de voorgestelde veranderingen van belang, alsmede de aanwezigheid van inspirerende leidinggevers (of een aansprekende trekker, die het project uitdraagt binnen de organisatie). Verder stellen ze dat het veelal onverstandig is, om een op financieel terrein werkzame medewerker of leidinggevende te laten fungeren als de trekker van belangrijke veranderingen op financieel-economisch gebied, omdat de veranderingen dan wellicht snel worden gezien als 'alweer een of ander project van de mensen van financiën'.

Ook is het naar de mening van deze auteurs bijvoorbeeld onverstandig, het opzetten en implementeren van grote veranderingen in sterke mate over te laten aan externe adviseurs. Tevens wijzen ze erop, dat voldoende middelen beschikbaar dienen te zijn ter bekostiging van de benodigde technische hulpmiddelen en de permanente scholing van medewerkers. Tot slot kan hier naar voren worden gebracht, dat het naar de mening van deze auteurs soms zinvol is bepaalde vernieuwingen in de financieel-economische sturing eerst uit te proberen in een proefproject (Shields en Young, 1989; Player en Keys, 1995a, pp. 26-33; Player en Keys, 1995b, p. 20).¹⁶

Het zou van belang kunnen zijn dat door het politieke en ambtelijke bestuur bij te verzelfstandigen overheidsorganisaties tevoren steeds grondig wordt nagegaan, in welke mate sprake is van een gecontroleerd proces en of in redelijke mate rekening is gehouden met de voorwaarden en valkuilen, zoals die zijn geformuleerd door onder meer de hier genoemde auteurs. In de praktijk van de in het onderzoek betrokken organisaties werd dat misschien niet steeds gedaan. Door tevoren aandacht te schenken aan eventuele knelpunten, neemt de kans toe op een succesvolle doorvoering van voorgenomen veranderingen in het financieel-economisch management. Wellicht gaat het hierbij niet in de eerste plaats om 'technische' knelpunten, maar vooral om gedragsmatige aspecten.

Bij de onderzochte organisaties kwamen weliswaar diverse veranderingen in de financieel-economische sturing tot stand. Maar die bleven, zeker voor wat betreft hun effect, in het algemeen (ver) achter bij de tevoren gemaakte plannen. Dit kan mede verklaren waarom, voorzover kon worden vastgesteld en met uitzondering van met name ZPG, de efficiëntie in de onderzochte organisaties niet toenam.

LITERATUUR

- Anthony, R.N., en D.W. Young, (1994), *Management Control in Nonprofit Organizations*, Irwin, Burr Ridge.
- Bestebreuer, A., C.J.M.A. van Esch en R.U.M. Kuipers, (1993), Verzelfstandiging vanuit financieel-economisch oogpunt, in: W.J.M. Kickert, N.P. Mol en A. Sorber (red.), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, VUGA, Den Haag.
- Bogt, H.J. ter, (1994), Verzelfstandiging van overheidsorganisaties, gezien vanuit de neo-institutionele economie, *Beleidswetenschap*, nr. 3, pp. 205-239.
- Bogt, H.J. ter, (1995), Financieel-economisch management en verzelfstandiging van overheidsorganisaties, *Tijdschrift Financieel Management*, nr. 3, pp. 71-79.
- Bogt, H.J. ter, (1996), Naar een meer bedrijfsmatige sturing van Nederlandse gemeenten, *Tijdschrift voor bedrijfsadministratie*, jrg. 100 - nr. 1186/1187, januari/februari, pp. 5-12.
- Bogt, H.J. ter en G.J. van Helden, (1995), Zelfbeheer en contractmanagement, in: losbladig handboek *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn, maart, nr. C/1160.
- Commissie-Sint, (1995), *Verantwoord verzelfstandigen - Rapportage van de commissie-Sint*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald en A. Pettigrew, (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Gordon, L.A., en V.K. Narayanan, (1984), Management accounting systems, perceived environmental uncertainty en organizational structure: an empirical investigation, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 9 - nr. 1, pp. 33-47.
- Gosselin, M., (1997), The effect of strategy and organizational structure on the adoption and implementation of activity-based costing, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 22 - nr. 2, pp. 105-122.
- Helden, G.J. van, (1995), De ontwikkeling van de financieel-economische functie bij non-profit organisaties, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, nr. 9, pp. 509-520.
- Helden, G.J. van, (1996), Zeven stellingen over BBI, *Bank en Gemeente (B&G)*, jrg. 23 - nr. 4, april, pp. 24-29.
- Helden, G.J. van, en P.E. Kamminga, (1996), De balanced scorecard in non-profitorganisaties, *Tijdschrift voor bedrijfsadministratie*, jrg. 100 - nr. 1196, november, pp. 406-413.
- Hofstede, G., (1981), Management Control of Public and Not-for-Profit Activities, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 6 - no. 3, pp. 193-211.
- Hood, C., (1995), The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20 - no. 2/3, pp. 93-109.

- Houwaart, D. (red.), (1995), *Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatie; slotpublicatie van de stichting BBI*, Leusden.
- Kaplan, R.S., en D.P. Norton, (1992), The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance, *Harvard Business Review*, January/February, pp. 71-79.
- Krogt, T.P.W.M. van der, en C.W. Vroom, (1993), Overheidsmanagers, politici, en de delegatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in: Y.D. Burger, M.I. Demeint en J.H.F. Treur (red.), *Effectief organiseren in de publieke en private sector - Tussen centrale beheersing en autonomie*, Lemma, Utrecht, pp. 75-87.
- Loon, P.J.J.M. van, (1993), *De ontwikkeling van het financieel-economische management in organisaties - Op weg naar de meetbaarheid ervan*, oratie Rijksuniversiteit Groningen, Samsom, Alphen aan den Rijn.
- Loon, P.J.J.M., van, (1994), Dynamiek in de financieel-economische functie, in: G.J. van Helden, J.C.E. van Kollenburg, en P.J.J.M. van Loon (red.), *Financiële aspecten van non-profit management*, Samsom, Alphen aan den Rijn/Zaventem.
- Loon, P.J.J.M. van, (1995), Financieel en economisch management - Een proeve van beschrijving, advisering en onderzoek, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, nr. 9, pp. 496-508.
- Otley, D.T., (1980), The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis, *Accounting, Organizations and Society*, no. 4, pp. 413-428.
- Otley, D.F., (1994), Management Control in Contemporary Organizations: Towards a Wider Framework, *Management Accounting Research*, no. 5, pp. 289-299.
- Otley, D.F. en J. Berry, (1980), Control, Organization and Accounting, *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5 - no. 2, pp. 231-244.
- Player, S., en D.E. Keys, (1995a), Lessons from the ABM Battlefield: Getting Off to the Right Start, *Journal of Cost Management*, Spring, pp. 26-38.
- Player, S., en D.E. Keys, (1995b), Lessons from the ABM Battlefield: Developing the Pilot, *Journal of Cost Management*, Summer, pp. 20-35.
- Shields, M.D., en S.M. Young, (1989), A Behavioral Model for Implementing Cost Management Systems, *Journal of Cost Management*, Winter, pp. 17-27.
- Williamson, O.E., (1979), Transaction-cost economics: the governance of contractual relations, *Journal of Law and Economics*, Vol. 22 - nr. 2, pp. 233-261.
- Wilson, J.Q., (1989), *Bureaucracy - What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York.

NOTEN

1 Het onderzoek naar veranderingen in het financieel-economisch management maakt deel uit van een breder, op onder meer organisatietheoretische en neo-institutionele economische theorieën gebaseerd onderzoek naar redenen voor en gevolgen van verzelfstandiging van Nederlandse overheidsorganisaties (zie ook Ter Bogt, 1994).

2 De case-onderzoeken bij de IB-Groep (behorend tot de rijksoverheid) en onderdelen van de gemeente Haarlemmermeer en de provincie Groningen, vonden plaats in de jaren 1995 en 1996. De met de verzelfstandiging opgetreden veranderingen werden bepaald aan de hand van allerlei documenten, instructies en rapporten op financieel-economisch gebied, zoals die werden opgesteld vóór en na de verzelfstandiging. Het betrof bijvoorbeeld procedurevoorschriften, mandaatbesluiten, begrotingscirculaires, rapporten omtrent door te voeren veranderingen in de planning- en controlcyclus en stukken voor respectievelijk de Staten-Generaal, de gemeenteraad en provinciale staten. Het ging hier om interne stukken van de onderzochte organisaties en in diverse gevallen ook om rapporten en adviezen van externe adviseurs. Op deze wijze ontstond een beeld van de formele veranderingen in de bedrijfseconomische sturing, zoals die in de periode rond de verzelfstandiging optraden. Om een beeld te krijgen van de achtergronden bij en de in de praktijk verwezenlijkte veranderingen, werden ook - aan de hand van gestructureerde vragenlijsten - interviews gehouden met diverse leidinggevenden en financieel-economisch deskundigen van de verzelfstandigde organisatie en de moederorganisatie. Tevens werd bijvoorbeeld de inhoud van financieel-economische rapportages (zoals begrotingen, tussentijdse rapportages en jaarrekeningen en -verslagen) geanalyseerd. Gegevens uit formatieplannen gaven een aanvullend beeld van veranderingen die met de verzelfstandigingen optraden in de aantallen financieel-economische medewerkers en hun salarisschalen. Op basis van de financiële administratie konden de vóór en na verzelfstandiging ingezette productiemiddelen worden bepaald, evenals veranderingen daarin. Combinatie van deze gegevens met de - in het algemeen beperkt beschikbare - informatie over de productie, gaf een indicatie van de ontwikkeling van de efficiëntie. De op basis van de onderzoeken opgestelde concept-rapporten werden steeds ter becommentariëring aan betrokkenen voorgelegd.

3 Het zal duidelijk zijn dat hier bepaald niet kan worden gesproken van 'spijkerharde' en geheel eenduidige classificaties. Het gaat bij de onderscheiden sturingsvormen om een globale indeling. De grenzen tussen de verschillende vormen van verzelfstandiging zijn niet helder vastgelegd. In dit verband is het van belang te beseffen dat in de praktijk in feite sprake is van een continu verlopende schaal. Bovendien moet erop

worden gewezen, dat organisaties niet op elk sturingsaspect eenzelfde mate van zelfstandigheid hoeven te hebben. Als sturingsaspecten kunnen bijvoorbeeld worden genoemd: de gekozen organisatiestructuur, de vrijheid van het management ten aanzien van de aard en samenstelling van de productie, de keuze van (extra) afzetmarkten of klantengroepen en de vrijheden op personeel en financieel-economisch gebied.

4 In werkelijkheid bestaan voor organisaties allerlei tussenvormen van sturing, naast de acht hoofdvormen die werden onderscheiden in het 'verzelfstandigingsspectrum'. Zo geldt bijvoorbeeld voor OWM en DWK, dat de door deze organisaties verrichte activiteiten vóór de verzelfstandiging deel uitmaakten van een 'traditionele' gemeentelijke, respectievelijk provinciale dienst. Van een volledig centrale sturing was dus ook toen geen sprake. Omdat de formele vrijheden voor het management destijds beperkt waren, is de uitgangspositie van OWM en DWK toch gerangschikt onder de centrale sturing. Voor sommige van de activiteiten binnen ZPG geldt eenzelfde redenering.

5 Zonder er hier nader op in te gaan, kan erop worden gewezen dat een overgang van sturing via de hiërarchie naar sturing via de markt van invloed kan zijn op de transactiekosten die met de sturing zijn gemoeid (zie bijvoorbeeld Williamson, 1979).

6 Bij de bepaling van de vier aandachtsgebieden werd er onder meer van uitgegaan dat verzelfstandiging, die bij de onderzochte organisatie steeds werd gecombineerd met introductie van zogenaamd integraal management, betekent dat het management van de verzelfstandigde eenheid in sterkere mate zelfstandig dient te kunnen handelen. Bovendien betekent verzelfstandiging van een overheidsorganisatie veelal, dat de verzelfstandigde organisatie in sterkere mate op bedrijfsmatige wijze en met behulp van bedrijfseconomische technieken wordt gestuurd. Dit kan een gevolg zijn van onder meer het verzakelijken van de relatie met de (voormalige) moederorganisatie, het meer dan voorheen blootstellen van de organisatie aan de druk van de markt en het in sterkere mate hanteren van het profijtbeginsel. Goede financieel-economische informatie is niet alleen van belang voor de verzelfstandigde eenheid zelf, maar ook voor de sturing (op hoofdlijnen) op centraal niveau en de verzakelijking van de verhouding tussen het centrale niveau en de verzelfstandigde eenheid. De drie dimensies van Van Loon kregen dus een specifiek op verzelfstandiging van overheidsorganisaties gerichte invulling. De geformuleerde vier aandachtsgebieden behelzen een combinatie en soms ook een uitbreiding van de dimensies van Van Loon (zie ook Bestebreur c.s., 1993, pp. 78-79 en Ter Bogt, 1995, pp. 72-75).

7 Overigens waren bij de Openbare Bibliotheek in de praktijk nog vrijwel geen veranderingen opgetreden in de informatieverstrekking.

8 Zonder hier uitgebreid te willen ingaan op de achtergronden hierbij, kan erop worden gewezen dat ambtelijke leidinggevenden nauwelijks of niet werden afgerekend op de gereali-

seerde outputs. Binnen de onderzochte organisaties werd de in rapportages opgenomen informatie soms ook gezien als reeds bekend, of als weinig herkenbaar (vanwege aggregatie van de alledaagse activiteiten en producten tot een meer gecomprimeerd geheel). Voor de politieke leiding gold veelal dat de directe bemoeienis met de onderzochte organisaties, die zich in sterke mate bezighielden met uitvoerende activiteiten, pas toenam in het geval van calamiteiten die ook extern de aandacht trokken, zo werd aangegeven.

9 Voor de volledigheid wordt hier vermeld dat integraal management inhoudt, dat de manager van een organisatie-eenheid niet alleen aandacht dient te hebben voor inhoudelijke zaken, maar ook voor bijvoorbeeld personele en financieel-economische aangelegenheden.

10 Ook buiten Nederland deden zich in diverse landen min of meer soortgelijke ontwikkelingen voor; zie bijvoorbeeld Hood, 1995 en Ferlie c.s., 1996, pp. 15-20.

11 Voor de goede orde moet erop worden gewezen, dat de introductie van zelfbeheer en contractmanagement en de veranderingen zoals die werden doorgevoerd in het kader van het BBI-project, veelal niet los kunnen worden gezien van veranderingen in de organisatiestructuur. Dikwijls werden nieuwe instrumenten voor de financieel-economische sturing ingevoerd in combinatie met bijvoorbeeld interne verzelfstandiging van organisatieonderdelen.

12 Voorzover bij de onderzochte organisaties prestatie meting plaatsvond, was deze veelal beperkt van aard. Hoewel er en der aandacht bestond voor de kwaliteit van de producten en werd gestreefd naar kwaliteitsverbetering, werd hieromtrent in het algemeen nog weinig op systematische wijze vastgelegd. Met name delen van de IB-Groep vormden hier een belangrijke uitzondering. Ook was er in het algemeen nog weinig aandacht voor het op systematische wijze vanuit verschillende invalshoeken beoordelen van de ontwikkeling van prestaties van de organisatie, zoals dat wordt voorgestaan in bijvoorbeeld de 'balanced scorecard' (Kaplan en Norton, 1992). Zie voor de mogelijkheden de 'balanced scorecard' te hanteren in de non-profit organisaties bijvoorbeeld Van Helden en Kamminga, 1996.

13 Soms wordt gesteld dat er bij politiek gestuurde organisaties, meer dan bij op winst gerichte organisaties, sprake is van een veelheid aan doelstellingen. Die veelheid aan doelstellingen kan leiden tot onduidelijkheid omtrent de te volgen koers, waardoor het moeilijker is heldere prestaties te formuleren (zie bijvoorbeeld Anthony en Young, 1994, pp. 66-68). Bij de hier onderzochte, verzelfstandigde organisaties met vrij concrete activiteiten mag ervan worden uitgegaan, dat het in principe mogelijk was de doelstellingen vrij helder te formuleren. Of dat ook altijd gebeurde, is een andere zaak (zie ook Hofstede, 1981).

14 Met name de uitgifte van bouwvergunningen door OWM en de activiteiten van de Openbare Bibliotheek, kunnen

hier worden genoemd als uitzonderingen. Bijsturing van de organisatie in een gewenst geachte richting kon bij een organisatie als de Bibliotheek ook moeilijk zijn, bijvoorbeeld omdat het stimuleren van lezen een beïnvloeding van de smaak van het publiek zou kunnen vergen.

15 Bij realisatie van de verzelfstandiging van BOB zou die organisatie volgens de plannen op termijn wel volledig concurrerend moeten werken.

16 Weliswaar hebben de artikelen van Shields en Young en Player en Keys vooral betrekking op enkele specifieke projecten in het bedrijfsleven. Dat neemt niet weg dat de bevindingen van deze auteurs, waar nodig aangepast aan de situatie, ook van belang kunnen zijn voor de doorvoering van grote veranderingen in de financieel-economische sturing van overheidsorganisaties.